

tingplichtige die een buitenlands landgoed schenkt. Dit laatste geldt zelfs wanneer het buitenlandse landgoed monumenten omvat die op basis van lokale wetgeving geregistreerd zijn. Het belastingvoordeel strekt er immers toe de ongeschonden staat te behouden van landgoederen die behoren tot het Nederlands cultuurhistorisch erfgoed. Het nadeel dat hieruit voortvloeit voor een belastingplichtige die zich in een andere situatie bevindt, is eigen aan de door de Nederlandse wetgever nagestreefde doelstelling.¹⁹

Gelet op het voorgaande, is er in de zaak *Q* geen sprake van twee vergelijkbare situaties. Met uitzondering van de situatie waar een onroerend goed, gelegen in een andere lidstaat, een element vormt van het Nederlandse cultuurhistorisch erfgoed en als dit monument, indien het niet buiten Nederland gelegen zou zijn, in aanmerking zou komen voor bescherming op grond van de Natuurschoonwet. De weigering tot toekenning van het belastingvoordeel in deze laatste situatie zou een schending van het vrij verkeer van kapitaal uitmaken.²⁰

Commentaar

De bescherming van het milieu via de toekenning van belastingvoordelen is een methode die door meerdere lidstaten van de Europese Unie wordt toegepast. Het Hof van Justitie erkent de bescherming van het milieu als een van de wezenlijke doestellingen van de Europese Unie. Het Hof merkt weliswaar (terecht) op dat milieubescherming een grensoverschrijdende vraagstuk is, dat niet beperkt kan worden tot het grondgebied van één lidstaat.

In de arresten *Huijbrechts* en *Jäger* besluit het Hof dat de beperking van het belastingvoordeel tot respectievelijk Vlaamse en Duitse bossen, strijdig is met het vrij verkeer van kapitaal. In beide arresten werd de ingeroepen rechtvaardiging van respectievelijk de Belgische en Duitse regering niet aanvaard door het Hof. De beoogde maatregelen gingen immers verder dan noodzakelijk om de nagestreefde doelstelling te bereiken.

In het arrest *Q* is de rechtvaardigingstoets echter niet relevant, aangezien de situaties niet vergelijkbaar waren. De Nederlandse maatregel heeft dan ook een zeer specifiek toepassingsgebied, namelijk het beschermen van 'binnenlandse' elementen die behoren tot het nationaal cultuurhistorisch erfgoed van Nederland. Dergelijke elementen zijn eigen aan het Nederlands grondgebied en kunnen dan ook (in principe) niet worden teruggevonden in enige andere lidstaat van de Europese Unie. Het arrest *Q* staat bijge-

volg niet haaks op de overige rechtspraak van het Hof, daar het opzet van de nationale maatregel verschilt.

Ondertussen introduceerde het decreet van 22 december 2017 betreffende de fiscale gunstmaatregelen die verbonden zijn aan natuurbeheerplannen, een nieuwe regeling. De artikelen 2.7.6.o.2 en 2.7.6.o.3 VCF worden opgeheven en er wordt een nieuw artikel 2.7.6.o.5 ingevoegd. De nieuwe regeling voorziet in een gehele of gedeeltelijke vrijstelling van erfbelasting voor onbebouwde onroerende goederen, afhankelijk van het type natuurbeheerplan dat door de belastingplichtige werd verkregen. Ook hier geldt de voorwaarde dat de voorwaarden gedurende een bepaalde periode moeten worden nageleefd (in casu 24 jaar).

Artikel 2.7.6.o.5 VCF maakt geen onderscheid tussen binnen- en buitenlandse onroerende goederen, conform artikel 2.7.6.o.3 VCF. De houdbaarheid van deze vrijstelling ten aanzien van de Europese vrijheden is dus afhankelijk van de toepassing van de vrijstelling in de praktijk. Indien de nieuwe vrijstelling enkel geldt voor onbebouwde onroerende goederen gelegen in het Vlaams Gewest en hiervoor geen bijzondere motivering wordt gegeven, staat de nieuwe vrijstelling hetzelfde lot te wachten als haar juridische voorganger.

M. Geeroms²¹

Voetnoten

- 1 Bosdecreet 13 juni 1990, BS 28 september 1990.
- 2 Artikel 3.3.1.o.8, § 1, 14°, h) VCF.
- 3 Artikel 3.3.1.o.8, § 1, 14°, h) VCF.
- 4 Artikel 13bis van het Bosdecreet 13 juni 1990, BS 28 september 1990.
- 5 Administratief standpunt Vlaamse Belastingdienst, 'Erfbelasting – Vrijstelling voor bossen', 3 oktober 2016, www.belastingen.vlaanderen.be.
- 6 Publicatie Europese Commissie, 'Infringement 20084733', 27 november 2008, http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en.
- 7 HvJ EU 22 november 2018, C-679/17 (*Huijbrechts*).
- 8 HvJ EG 17 januari 2008, C-256/06, punt 25 (*Jäger*) en HvJ EG 27 januari 2009, C-318/07, punt 27 (*Persche*).
- 9 HvJ EG 17 januari 2008, C-256/06, punt 25 (*Jäger*) en HvJ EU 18 december 2014, C-133/13, punt 20 (*Q*).
- 10 Zie ook: HvJ EG 14 september 2006, C-386/04, punt 40 (*Centro di Musicologia Walter Stauffer*) en HvJ EG 27 januari 2009, C-318/07, punten 48-50 (*Persche*).
- 11 HvJ EG 12 juli 2007, C-507/04, punt 87 (*Commissie/Oostenrijk*).
- 12 HvJ EG 14 september 2006, C-386/04, punt 48 (*Centro di Musicologia Walter Stauffer*); HvJ EG 25 oktober 2007, C-464/05, punt 28 (*Geurts en Vogten*); HvJ EG 17 januari 2008, C-256/06, pun-

- ten 54 en 55 (*Jäger*) en HvJ EG 27 januari 2009, C-318/07, punten 53-55 (*Persche*).
- 13 HvJ EG 18 december 2007, C-101/05, punt 63 (A) en HvJ EG 27 januari 2009, C-318/07, punt 70 (*Persche*).
- 14 Verdrag inzake de wederzijdse administratieve bijstand in fiscale aangelegenheden, BS 17 oktober 2000; Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/E.
- 15 HvJ EG 17 januari 2008, C-256/06 (*Jäger*).
- 16 HvJ EG 17 januari 2008, C-256/06, punt 35 (*Jäger*).
- 17 HvJ EG 17 januari 2008, C-256/06, punten 51 en 56 (*Jäger*).
- 18 HvJ EU 18 december 2014, C-133/13 (*Q*).
- 19 HvJ EU 18 december 2014, C-133/13, punt 27 (*Q*).
- 20 HvJ EU 18 december 2014, C-133/13, punt 29 (*Q*).
- 21 Maximiliaan Geeroms is verbonden aan de Universiteit Antwerpen als praktijk-assistent fiscaal recht.

106 Het arrest Carlos Escibano Vindel: een volgende schakel in het oplossen van de rechtsstaatscrisis in bepaalde EU-lidstaten?

Zaak C-49/18, Carlos Escibano Vindel/Ministerio de Justicia¹

Arrest van 7 februari 2019 (Tweede kamer), ECLI:EU:C:2019:106

Prejudiciële verwijzing – Bezuinigingsmaatregelen – Verlaging van de salarissen in de nationale openbare dienst – Modaliteiten – Uiteenlopende gevolgen – Sociale politiek – Gelijke behandeling in arbeid en beroep – Richtlijn 2000/78/EG – Artikel 2 lid 1 en 2 onder b – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 21 – Rechterlijke onafhankelijkheid – Artikel 19 lid 1 tweede alinea VEU

1. Inleiding

Reeds in het arrest *Achmea*² stelde het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof) dat respect voor het rechtsstaatsbeginsel van essentieel belang is, aangezien het EU-recht gebaseerd is op de fundamentele premisse dat de EU-lidstaten een reeks gemeenschappelijke waarden, waaronder het rechtsstaatsbeginsel, delen.³ Zowel in het arrest *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* als in het arrest *LM* benadrukte het Hof het fundamentele belang van het naleven van het rechtsstaatsbeginsel door de EU-lidstaten wat betreft het beginsel van wederzijds vertrouwen tussen de EU-lidstaten. Dit beginsel houdt namelijk in dat alle lidstaten het EU-recht en de hiermee verbonden grondrechten

respecteren.⁴ Daaruit volgt dat Artikel 2 VEU, gelezen in combinatie met het in artikel 4 lid 3 alinea 1 VEU voorziene beginsel van loyale samenwerking, een verplichting inhoudt voor de EU-lidstaten om het EU-recht, dat deze waarden ten uitvoer brengt, in acht te nemen.⁵ Bijgevolg besliste het Hof in het arrest *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* dat de rechterlijke instanties van de EU-lidstaten op grond van artikel 19 lid 1 tweede alinea VEU moeten voldoen aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming, zoals bijvoorbeeld het beginsel van onafhankelijkheid van de rechters.⁶ Gelet op het belang van de naleving van het rechtsstaatsbeginsel door de EU-lidstaten, was het wachten of het Hof deze rechtspraak ook in de toekomst toe ging aanhouden. Het arrest *Carlos Escibano Vindel* was dan ook een meer dan welkome zaak om een en ander te verduidelijken.

2. Hoofdgeding en rechtsvragen

De zaak *Carlos Escibano Vindel* rees in een geschil tussen Carlos Escibano Vindel en het *Ministerio de Justicia* naar aanleiding van een maatregel tot salarisvermindering van de leden van de rechterlijke macht ten gevolge van een Spaanse wet waarbij de salarissen in de publieke sector werden verlaagd. Overeenkomstig deze maatregel was er een verschil in het percentage van salarisvermindering afhankelijk van de salarisgroep waartoe de magistraat behoort. Carlos Escibano Vindel is echter van oordeel dat de salarisvermindering enerzijds een schending is van de Spaanse Grondwet en anderzijds van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest). De *Tribunal Constitucional* oordeelde echter dat het gelijkheidsbeginsel, zoals dit voortvloeit uit de Spaanse Grondwet, niet wordt geschon- den door de salarisvermindering. Volgens de *Tribunal Constitucional* bevinden de leden van de rechterlijke macht binnen de verschil- lende salarisgroepen zich immers niet in een objectief vergelijkbare situatie. Vervolgens stelde de verwijzende rechter twee prejudiciële vragen omtrent de verenig- baarheid van de Spaanse maatregel met het beginsel van non-discriminatie enerzijds en met het beginsel van rechterlijke onafhanke- lijkheid anderzijds, zonder evenwel te speci- ficeren over welke specifieke bepaling van het EU-recht een uitlegging aan het Hof wordt gevraagd.

3. Het arrest van het Hof

Eerst en vooral diende het Hof zich uit te spreken over de ontvankelijkheid van de

prejudiciële vragen, aangezien de Spaanse regering de mening was toegedaan dat het Hof niet over de nodige informatie beschikte om uitspraak te doen in de onderhavige zaak wat betreft de feiten van het hoofdgeding, de relevante nationale wetgeving en het EU-recht waarvan uitlegging wordt gevraagd.⁷ Toch is het Hof van oordeel dat het over voldoende gegevens beschikt om zowel de prejudiciële vragen als de draagwijdte ervan te kunnen begrijpen.⁸ Overeenkomstig de voorziene samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof in artikel 267 VWEU, heeft uitsluitend de verwijzende rechter de verantwoordelijkheid om een prejudiciële vraag te stellen die wordt vermoed relevant te zijn.⁹ Bovendien staat het aan het Hof vrij om de gestelde prejudiciële vragen te herformuleren om een nuttig antwoord te kunnen verschaffen aan de verwij- zende rechter.¹⁰ Daarom specificeert het Hof dat de Spaanse maatregel tot salarisvermin- dering dient te worden getoetst aan het be- ginsel van non-discriminatie voortvloeiend uit artikel 21 Handvest en artikel 2 lid 1 en 2 onder b Richtlijn 2000/78¹¹ enerzijds en aan het beginsel van rechterlijke onafhankelijk- heid overeenkomstig artikel 19 lid 1 tweede alinea VEU anderzijds. Vervolgens ging het Hof verder met een in- terpretatie van artikel 21 Handvest en artikel 2 lid 1 en 2 onder b Richtlijn 2000/78. Het beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd zoals voorzien in artikel 21 Handvest wordt geconcretiseerd voor het gebied van arbeid en beroep in Richtlijn 2000/78, ook wat de magistraten betreft.¹² Bovendien houdt artikel 2 lid 1 en 2 onder b Richtlijn 2000/78 een verbod op indirecte discrimi- natie in.¹³ Met andere woorden zal een maatregel, ook al is die ogenschijnlijk neu- traal geformuleerd, kunnen worden gekwa- lificeerd als indirecte discriminatie wanneer een persoon met een bepaalde leeftijd bijzon- der wordt benadeeld in vergelijking met an- dere personen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden, tenzij de maatregel objec- tief kan worden gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het berei- ken van het doel passend en noodzakelijk zijn.¹⁴ Of Carlos Escibano Vindel *in casu* nadelig wordt behandeld, hangt af van de salarisgroep waartoe hij behoort, hoewel het op het eerste gezicht lijkt dat het verschil in behandeling geen indirect verband houdt met leeftijd.¹⁵ Bovendien lijkt het verschil in behandeling geen betrekking te hebben op vergelijkbare situaties, aangezien de salaris- groepen van elkaar verschillen op grond van objectieve elementen zoals de anciënniteit

en de complexiteit of moeilijkheidsgraad van de functie.¹⁶

Tot slot gaf het Hof een uitlegging van arti- kel 19 lid 1 tweede alinea VEU. Om te begin- nen herhaalt het Hof zijn rechtspraak zoals volgt uit het arrest *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*. Artikel 19 lid 1 tweede ali- nea VEU houdt in dat de EU-lidstaten de rechtsmiddelen moeten voorzien om een daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het EU-recht vallende gebieden te verzekeren.¹⁷ Bijgevolg dienen de EU-lidsta- ten te garanderen dat alle rechterlijke instan- ties in de zin van het EU-recht voldoen aan de vereisten van een daadwerkelijke rechts- bescherming op de onder het EU-recht val- lende gebieden.¹⁸ Onafhankelijkheid van de rechters dient dus ook te worden gewaar- borgd voor de nationale rechterlijke instan- ties, zoals dit ook op grond van artikel 19 lid 2 derde alinea VEU geboden is op het niveau van de EU.¹⁹ Evenals in het arrest *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* definieert het Hof de onafhankelijkheid van de rechters als volgt:

‘Het aspect van onafhankelijkheid veronder- stelt met name dat de betrokken instantie haar rechtsprekende taken volledig auto- noom uitoefent, zonder enig hiërarchisch verband en zonder aan wie dan ook onderge- schikt te zijn of van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen, en aldus be- schermd is tegen tussenkomsten of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in aan- hen voorgelegde geschillen in gevaar zouden kunnen brengen. Net zoals de onafzetbaar- heid van de leden van de betrokken instantie is de ontvangst door deze leden van een sa- laris dat qua omvang evenredig is aan het belang van de functies die zij uitoefenen, een aan de rechterlijke onafhankelijkheid inherente waarborg.’²⁰

Hoewel het Hof vaststelt dat de feiten *in casu* gelijkaardig zijn met de feiten van het arrest *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, benadrukt het Hof dat het aan de verwijzen- de rechter toekomt om na te gaan of de rechter in kwestie ondanks de salarisvermin- dering een salaris ontvangt dat qua omvang evenredig is aan het belang van de functie die hij uitoefent.²¹ Het komt bijgevolg aan de verwijzende rechter toe om na te gaan of het salaris van de rechter in kwestie:

‘(...) voldoende is om hem te beschermen tegen het risico dat mogelijke tussenkom- sten of druk van buitenaf de neutraliteit van

de beslissingen die hij moet nemen, zouden kunnen ondermijnen.²²

Op basis van de beschikbare gegevens concludeert het Hof enerzijds dat er geen sprake is van een schending van het non-discriminatiebeginsel overeenkomstig artikel 21 Handvest en artikel 2 lid 1 en 2 onder b Richtlijn 2000/78, aangezien het verschil in behandeling geen betrekking heeft op vergelijkbare situaties en geen verband houdt met de leeftijd, noch met de anciënniteit van de rechters. Anderzijds is er ook geen sprake van een schending van het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid voortvloeiend uit artikel 19 lid 1 alinea 2 VEU gelet op de overeenkomsten met het arrest *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*.

4. Analyse

Op het eerste zicht lijkt het arrest *Carlos Escribano Vindel*²³ weinig nieuws toe te voegen aan de rechtspraak van het Hof zoals het dit met betrekking tot artikel 19 lid 1 alinea 2 VEU had vastgesteld in en bevestigd met de arresten *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*²⁴ en *LM*²⁵ respectievelijk. Toch kunnen er een aantal nuances worden teruggevonden.

4.1. De toetsing van nationale maatregelen aan artikel 19 lid 1 tweede alinea VEU

Een eerste nuance kan worden gevonden in de verantwoording van het Hof waarom artikel 19 lid 1 tweede alinea VEU *in casu* dient te worden toegepast.

In het arrest *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* legde het Hof de klemtoon op het bestaan van de rechtsstaat verankerd in artikel 2 VEU en geconcretiseerd door het in artikel 19 lid 1 tweede alinea VEU voorziene beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming.²⁶ Op basis hiervan besloot het Hof in het arrest *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* dat op grond van artikel 19 lid 1 tweede alinea VEU, in samenspraak gelezen met het rechtsstaatsbeginsel voorzien in artikel 2 VEU en het beginsel van loyale samenwerking vervat in artikel 4 lid 3 eerste alinea VEU, de EU-lidstaat moet garanderen dat een rechterlijke instantie, die uitspraak kan doen over vragen betreffende de toepassing of uitlegging van het EU-recht, voldoet aan de vereisten van het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming.²⁷ In het arrest *Carlos Escribano Vindel* bekrachtigt het Hof daarentegen onmiddellijk de verplichting die op elke lidstaat rust overeenkomstig artikel 19 lid 1 tweede alinea VEU, namelijk dat deze moet garanderen dat de

instanties, die kunnen worden gekwalificeerd als rechterlijke instanties in de zin van EU-recht, voldoen aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming, zoals de waarborg van onafhankelijkheid.²⁸ Het Hof bevestigt daarmee niet alleen het materiële toepassingsgebied van artikel 19 lid 1 tweede alinea VEU, maar lijkt te bevestigen dat artikel 19 VEU een algemene verplichting inhoudt voor de EU-lidstaten waarvan de naleving door het Hof kan worden getoetst.²⁹ Desalniettemin lijkt het Hof toch meer voorzichtigheid aan de dag te leggen met betrekking tot de toetsing van de nationale maatregel aan artikel 19 lid 1 tweede alinea VEU in overeenstemming met wat artikel 267 VWEU voorschrijft.³⁰ In het arrest *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* besliste het Hof echter, gelet op de context waarbinnen de salaris verlagende maatregelen werden getroffen, de beperkte omvang en de tijdelijke en algemene aard van de salarisvermindering, dat de nationale maatregel tot salarisvermindering geen afbreuk doet aan het onafhankelijkheidsbeginsel zoals dit voortvloeit uit het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming overeenkomstig artikel 19 lid 1 tweede alinea VEU. Daarentegen laat het Hof deze toetsing in het arrest *Carlos Escribano Vindel* over aan de verwijzende rechter.

‘Het staat [namelijk] aan de verwijzende nationale rechter, die als enige rechtstreeks kennis heeft van het bij hem aanhangige geding, om het nodige onderzoek te verrichten om vast te stellen of het salaris (...) de onafhankelijkheid (...) bewaart.’³¹

Hoewel de Spaanse maatregelen dezelfde beperkte en algemene aard hebben en om dezelfde reden, namelijk om het buitensporige begrotingstekort weg te werken, werden aangenomen, dient de verwijzende rechter vervolgens na te gaan of een bezoldiging van de leden van de rechterlijke macht evenredig is aan het belang van de functie uitgeoefend door het betrokken lid van de rechterlijke macht en als zodanig na te gaan of de bezoldiging voldoende is om deze te beschermen tegen het risico dat mogelijke tussenkomsten of druk van buitenaf de neutraliteit van de beslissingen die hij moet nemen, zouden kunnen ondermijnen.³² Het Hof verduidelijkt dus het criterium van een evenredige bezoldiging als onderdeel van het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid overeenkomstig artikel 19 lid 1 tweede alinea VEU.

4.2. Een doeltreffende werking van de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU

Een tweede nuance met het arrest *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* is gerelateerd aan de doeltreffende werking van de prejudiciële werking van artikel 267 VWEU die potentieel in gevaar kan worden gebracht wanneer EU-lidstaten niet langer het rechtsstaatsbeginsel overeenkomstig artikel 2 VEU respecteren.

4.2.1. Onafhankelijkheid als vereiste om te kwalificeren als rechterlijke instantie en het onafhankelijkheidsbeginsel als eenzelfde zijde van dezelfde munt

In de arresten *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* en *LM* beklemtoonde het Hof naast het belang van de naleving van het rechtsstaatsbeginsel voor het wederzijds vertrouwen tussen de EU-lidstaten, ook het belang voor de doeltreffende werking van de prejudiciële procedure vervat in artikel 267 VWEU.³³ Het is echter noodzakelijk om op te merken dat de dialoog tussen de nationale rechter en het Hof op grond van artikel 267 lid 2 en 3 VWEU slechts tot stand kan komen indien de nationale instantie die een prejudiciële vraag wenst te stellen, kan worden gekwalificeerd als een ‘rechterlijke instantie’ in de zin van het EU-recht.³⁴ Het Hof bevestigde immers in de arresten *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* en *LM* dat artikel 267 VWEU slechts in werking kan worden gesteld wanneer de voorwaarden voorzien in vastgestelde rechtspraak, onder andere rekening houdend met de wettelijke grondslag van het orgaan, het permanente karakter, de verplichte rechtsmacht, de procedure op tegenspraak, de toepassing door het orgaan van de regels van het recht en de onafhankelijkheid van het orgaan, zijn voldaan.³⁵ Niet alleen in het arrest *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, maar ook in het arrest *LM* stelt het Hof expliciet dat:

‘(...) de onafhankelijkheid van de nationale rechterlijke instanties in het bijzonder essentieel [is] voor de goede werking van het stelsel van rechterlijke samenwerking die gestalte krijgt in het art. 267 VWEU neergelegde mechanisme van de prejudiciële verwijzing, doordat dit mechanisme, overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof, slechts in werking kan worden gesteld door een instantie die tot taak heeft om het Unierecht toe te passen en die met name voldoet aan het criterium van onafhankelijkheid.’³⁶

Bijgevolg zal een rechterlijke instantie die niet meer onafhankelijk is, niet langer een rechterlijke instantie in zin van het EU-recht zijn en bijgevolg geen prejudiciële vragen meer kunnen verwijzen naar het Hof.³⁷

4.2.2. Potentiële gevaren

Deze stelling is op zichzelf niet problematisch voor de arresten *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* en *Carlos Escribano Vindel*, aangezien er *in casu* geen afbreuk wordt gedaan aan het onafhankelijkheidsbeginsel voortvloeiend uit artikel 19 lid 1 tweede alinea VEU. Toch kan dit zeer verregaande gevolgen teweegbrengen voor EU-lidstaten waar het rechtsstaatsbeginsel niet langer ten volle wordt gehandhaafd.³⁸

Polen en Hongarije, als voorbeeld nemend, zijn beide onderworpen aan het preventiemechanisme onder artikel 7 lid 1 VEU ingesteld door de Europese Commissie en het Europees Parlement respectievelijk ter vaststelling dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van de in artikel 2 VEU bedoelde waarden.³⁹ Bovendien wordt er in beide verslagen door de Europese Commissie en het Europees Parlement respectievelijk vastgesteld dat Polen en Hongarije de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in gevaar brengen.⁴⁰ Daarnaast heeft de Europese Commissie ook recentelijk twee inbreukprocedures op grond van artikel 258 VWEU opgestart tegen Polen voor een schending van het beginsel van onafhankelijkheid van rechters overeenkomstig artikel 19 lid 1 tweede alinea VEU.⁴¹ Daarenboven zijn er ook verschillende prejudiciële vragen gesteld door Poolse rechterlijke instanties aan het Hof in het bijzonder over de vraag of de Poolse overheid de onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties aantast door middel van het aannemen van maatregelen betreffende het verlagen van de pensioensleeftijd en het wijzigen van de disciplinaire procedure ten aanzien van leden van de rechterlijke macht.⁴² *In concreto* komen deze prejudiciële vragen erop neer dat de nationale rechterlijke instanties aan het Hof vragen of de betrokken nationale maatregelen de onafhankelijkheid van deze instanties aantasten.

Onafhankelijkheid van de rechters staat in Polen en Hongarije dus ontegensprekelijk onder druk. In het geval dat het Hof, in tegenstelling tot de uitkomst in de arresten *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* en *Carlos Escribano Vindel*, zou oordelen dat deze maatregelen de onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties aantasten, dan voldoen deze instanties niet langer aan het

onafhankelijkheidscriterium en kunnen zij bijgevolg niet langer worden gekwalificeerd als ‘rechterlijke instantie’ in de zin van EU-recht en zijn zij dus ook niet langer bevoegd om prejudiciële vragen te richten tot het Hof overeenkomstig de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU.

Dit zou er *de facto* toe leiden dat de overheid slaagt in de opzet om de rechterlijke macht volledig buitenspel te zetten, niet alleen als nationale rechters, maar ook als EU-rechters. Dientengevolge zal de doeltreffende werking van de prejudiciële procedure volledig kunnen worden uitgehold en de uniformiteit en de effectiviteit van het EU-recht in deze EU-lidstaat in het gedrang worden gebracht.

4.2.3. Belang van een doeltreffende werking van de prejudiciële procedure

Dit kan echter niet de bedoeling zijn, aangezien de prejudiciële procedure voorzien in artikel 267 VWEU de hoeksteen vormt van het rechterlijk systeem opgesteld op grond van artikel 19 VEU ter waarborging van de autonomie van het EU-recht.⁴³ Reeds in het arrest *Van Gend & Loos*⁴⁴ vestigde het Hof de aandacht op het belang van de prejudiciële procedure van het toenmalige artikel 177 EEG-Verdrag (thans artikel 267 VWEU), aangezien de EU-burgers op grond van deze bepaling de toepassing van het EU-recht voor de nationale rechtbank kunnen inroepen.⁴⁵ Er wordt immers een dialoog bewerkstelligd tussen het Hof en de nationale rechters, die overeenkomstig vaststaande rechtspraak de meest uitgebreide bevoegdheid bezitten om zich tot het Hof te wenden,⁴⁶ om zo de uniformiteit, de volle werking en de autonomie van het EU-recht te verzekeren.⁴⁷

Daarom is het noodzakelijk dat nationale rechters, als EU-rechters, de mogelijkheid krijgen om prejudiciële vragen te richten tot het Hof overeenkomstig artikel 267 VWEU, zelfs wanneer de onafhankelijkheid van deze rechterlijke instantie wordt aangetast door maatregelen van de wetgevende en/of uitvoerende macht in het geval dat deze prejudiciële vragen precies trachten een antwoord te vinden op de vraag of deze maatregelen afbreuk doen aan het beginsel van onafhankelijkheid. Anders oordelen zou het nuttig effect van het EU-recht immers op de helling zetten.⁴⁸ Dit is dan ook misschien de reden waarom het Hof – zij het bewust of onbewust – in het arrest *Carlos Escribano Vindel* zich ervan weerhield expliciet te stellen, in tegenstelling tot in de arresten *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* en *Carlos Escri-*

bano Vindel, dat artikel 267 VWEU slechts in werking kan worden gesteld door een onafhankelijke instantie die tot taak heeft om het EU-recht toe te passen.⁴⁹ Zodoende kan er weer een onderscheid gemaakt worden tussen de onafhankelijkheidsvereiste om te kunnen kwalificeren als een rechterlijke instantie in de zin van het EU-recht overeenkomstig artikel 267 lid 2 en 3 VWEU en het beginsel van onafhankelijkheid in het licht van artikel 19 lid 1 tweede alinea VEU.

5. Conclusie

Gelet op het belang van de prejudiciële procedure vervat in artikel 267 VWEU om de uniformiteit, effectiviteit en autonomie van het EU-recht te bewaren, is het noodzakelijk dat de onafhankelijkheid van nationale rechters bewaard blijft en dus ook het rechtsstaatsbeginsel wordt nageleefd door EU-lidstaten. Het arrest *Carlos Escribano Vindel* bevestigt de verplichting van EU-lidstaten om te garanderen dat de nationale rechterlijke instanties voldoen aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming zoals het beginsel van onafhankelijkheid dat hieruit voortvloeit op grond van artikel 19 lid 1 tweede alinea VEU. Het is wachten op de uitkomst van de aanhangige zaken⁵⁰ om verdere verduidelijkingen te verkrijgen.

F. Gremmelprez⁵¹

Voetnoten

- ¹ HvJ EU 7 februari 2019, C-49/18, ECLI:EU:C:2019:106 (*Carlos Escribano Vindel/Ministerio de Justicia*) (hierna: arrest *Carlos Escribano Vindel*, C-49/18).
- ² HvJ EU 6 maart 2018, C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158 (*Slowakische Republiek/Achmea BV*) (hierna: arrest *Achmea*, C-284/16).
- ³ *Ibid.*, punt 34.
- ⁴ HvJ EU 27 februari 2018, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, punt 30 (*Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas*) (hierna: arrest *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16) en HvJ EU 25 juli 2018, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, punten 35 en 36 (*LM/Minister for Justice and Equality*) (hierna: arrest *LM*, C-216/18 PPU).
- ⁵ Arrest *Achmea*, C-284/16, punt 34.
- ⁶ Arrest *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, punt 37.
- ⁷ Arrest *Carlos Escribano Vindel*, C-49/18, punt 19.
- ⁸ *Ibid.*, punt 29.
- ⁹ *Ibid.*, punten 24 en 25.
- ¹⁰ *Ibid.*, punt 32.
- ¹¹ Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, *PbEG* 2000, L 303/16-22.
- ¹² Arrest *Carlos Escribano Vindel*, C-49/18, punten 39 en 40.
- ¹³ *Ibid.*, punt 41.
- ¹⁴ *Ibid.*, punt 42.

- 15 Ibid., punt 55.
- 16 Ibid., punten 53 en 55.
- 17 Ibid., punt 62.
- 18 Ibid., punt 63.
- 19 Ibid., punt 65.
- 20 Ibid., punt 66.
- 21 Ibid., punten 67 en 68.
- 22 Ibid., punt 70.
- 23 Ibid.
- 24 Arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16.
- 25 Arrest LM, C-216/18 PPU.
- 26 Arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, punten 32 en 36.
- 27 Ibid., punt 40.
- 28 Ibid., punten 37 en 41; arrest LM, C-216/18 PPU, punten 52 en 53; en arrest Carlos Escribano Vindel, C-49/18, punten 63 en 65.
- 29 Zie F. Gremmelprez, 'Arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses: een nieuwe dimensie aan de handhaving van het rechtsstaatsbeginsel in EU-lidstaten', *SEW* 2018, afl. 11, 471-472.
- 30 Overeenkomstig artikel 267 lid 1 onder a VWEU is het Hof immers bevoegd om uitspraak te doen over de uitlegging van de EU-Verdragen. In punt 11 van de aanbevelingen aan de nationale rechterlijke instanties over het aanhangig maken van prejudiciële procedures (*PbEU* 2016, C 439/2) verduidelijkt het Hof dat hoewel het noodzakelijkerwijs rekening houdt met het feitelijke en het rechtskader van het hoofdgeding, hij het EU-recht niet zelf toepast op het geding.
- 31 Zie arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, punten 46 tot 50 in vergelijking met arrest Carlos Escribano Vindel, C-49/18, punt 72.
- 32 Arrest Carlos Escribano Vindel, C-49/18, punten 67, 70 en 72.
- 33 Arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, punt 43 en arrest LM, C-216/18 PPU, punt 54.
- 34 Artikel 267 lid 2 en 3 VWEU. Zie bijvoorbeeld HvJ EU 16 februari 2017, C-503/15, ECLI:EU:C:2017:126, punt 27 (*Ramón Margarit Pancello/Pilar Hernández Martínez*).
- 35 Arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, punten 38 en 43; en arrest LM, C-216/18 PPU, punten 35, 36 en 43.
- 36 Arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, punt 43 en arrest LM, C-216/18 PPU, punt 54.
- 37 M. Bonelli & M. Claes, 'Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary', *European Constitutional Law Review* 2018, afl. 14, 633.
- 38 Arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, punt 52; en arrest Carlos Escribano Vindel, C-49/18, punt 74.
- 39 Het met redenen omkleed voorstel op grond van artikel 7 lid 1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, inzake de rechtsstaat in Polen, voorstel voor een Besluit van de Raad betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat, COM(2017)835 final, 20 december 2017; en de Resolutie van het Europees Parlement van 12 september 2018 over een voorstel houdende een verzoek aan de Raad om overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust, P8_TA-PROV(2018)0340, 12 september 2018.
- 40 Het met redenen omkleed voorstel op grond van artikel 7 lid 1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, inzake de rechtsstaat in Polen, voorstel voor een Besluit van de Raad betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat, COM(2017)835 final, 20 december 2017; en de bijlage bij de Resolutie van het Europees Parlement van 12 september 2018 over een voorstel houdende een verzoek aan de Raad om overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust, P8_TA-PROV(2018)0340, 12 september 2018.
- 41 Zie bijvoorbeeld de inbreukprocedure van de Europese Commissie opgestart tegen Polen, respectievelijk ingesteld op 15 maart 2018 – *Europese Commissie/Republiek Polen* (zaak C-192/18), *PbEU* 2018, C 182/14; en ingesteld op 2 oktober 2018 – *Europese Commissie/Republiek Polen* (zaak C-619/18), *PbEU* 2018, C 427/30.
- 42 Zie onder meer de prejudiciële vragen gesteld door de Poolse rechtbanken aan het Hof op grond van artikel 267 VWEU respectievelijk neergelegd op 9 augustus 2018 (zaak C-522/18), *PbEU* 2018, C 427/8; op 3 september 2018 (zaak C-558/18), *PbEU* 2019, C 44/8; en op 5 september 2018 (zaak C-563/18), *PbEU* 2019, C 44/9.
- 43 Arrest *Achmea*, C-284/16, punten 35 tot 37; en HvJ EU 18 december 2014, Advies 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, punt 176 (*Toetreding van het Hof tot de Europese Conventie van de Rechten van de Mens*).
- 44 HvJ EU 5 februari 1963, 26/62, ECLI:EU:C:1963:1 (*Van Gend & Loos/Nederlandse administratie der belastingen*).
- 45 Ibid., p. 23.
- 46 Zie bijvoorbeeld HvJ EU 22 juni 2010, gevoegde zaken C-188/10 en C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, punt 41 (*Melki en Abdeli*), en HvJ EU 12 februari 2019, C-8/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:110, punt 38 (RH).
- 47 Arrest *Achmea*, C-284/16, punt 37.
- 48 Zie in die zin HvJ EG 6 oktober 1981, C-246/80, ECLI:EU:C:1981:218, punt 16 (*Broekmeulen/Huisarts Registratie Commissie*).
- 49 Arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, punt 43 en arrest LM, C-216/18 PPU punt 54.
- 50 Zie bijvoorbeeld de inbreukprocedure van de Europese Commissie opgestart tegen Polen, respectievelijk ingesteld op 15 maart 2018 – *Europese Commissie/Republiek Polen* (zaak C-192/18), *PbEU* 2018, C 182/14; en ingesteld op 2 oktober 2018 – *Europese Commissie/Republiek Polen* (zaak C-619/18), *PbEU* 2018, C 427/30; en de prejudiciële vragen gesteld door de Poolse rechtbanken aan het Hof op grond van artikel 267 VWEU respectievelijk neergelegd op 9 augustus 2018 (zaak C-522/18), *PbEU* 2018, C 427/8; op 3 september 2018 (zaak C-558/18), *PbEU* 2019, C 44/8; en op 5 september 2018 (zaak C-563/18), *PbEU* 2019, C 44/9.
- 51 Femke Gremmelprez is doctoraatsstudent en academisch assistent aan het Ghent European Law Institute Universiteit Gent (Jean Monnet Centre of Excellence).

107 Chronik einer angekündigten Verurteilung: het passende slot in de OTIF-zaak

Zaak C-620/16, Commissie/Duitsland

Arrest van 27 maart 2019 (Vierde kamer), ECLI:EU:C:2019:256; conclusie van A-G M. Szpunar van 9 januari 2019, ECLI:EU:C:2019:3

Inbreukprocedure – Raadsbesluit 2014/699 – Standpuntbepaling in internationale organisaties – Bevoegdheidsverdeling – Unietrouw – Ontvankelijkheid van inbreukprocedure – Gevolgen van opstelling van een lidstaat bij het verstrijken van de termijn gesteld in het met redenen omkleed advies – Eenheid en samenhang van het internationale optreden van de EU

I. Context

Het huidige oordeel ligt in het verlengde van het eerdere OTIF-arrest, vorig jaar geannoteerd in dit tijdschrift.¹ Het dictum aldaar maakte dat de Bondsrepubliek Duitsland aan het kortste eind trok in haar poging om een besluit van de Raad vernietigd te krijgen. De casus leidde tot een serie saillante overwegingen van het Hof van Justitie over meerdere aspecten van het recht van de externe betrekkingen van de EU, en dan met name de aard van gedeelde bevoegdheden. Juridisch-inhoudelijk staat het nieuwste oordeel niet meer direct met die materie in verband, maar het breidt aan de affaire een passend (doch enigszins voorspelbaar) slot. De feitelijke context zij nog even kort geschetst, waarbij de lezer desgewenst alle nadere details in de genoemde publicatie aantreft. Medio 2014 vond een bijeenkomst plaats van de Herzieningscommissie van de Intergouvernementale Organisatie voor het Internationale Spoorwegvervoer (*Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires*), een periodiek forum waar voorstellen tot wijziging van de COTIF (*Convention relative aux transports internationaux ferroviaires*) kunnen worden ingediend. In de aanloop naar die sessie nam de Raad van Ministers, op voorstel van de Europese Commissie, een besluit aan dat de standpunten van de EU fixeerte ten aanzien van de ingediende voorstellen tot wijziging.² Op de zitting van de Herzieningscommissie heeft de Europese Commissie de visie van de Unie gepresenteerd, conform het besluit vastgesteld ex artikel 218 lid 9 VWEU.